

中俄社会保障交往:历史、特征及趋势

雷雁洵 周 明

【内容提要】 社会保障是“一带一路”倡议下中俄合作领域的重要组成部分,也是完善“一带一路”服务保障的内容之一。从传统模式下的中苏社会保障交往到现代模式下的中俄社会保障交往,在交往目的、内容、模式和地位等方面呈现从政治性到社会性、从制度建构到内容多元、从单方学习到双方合作、从中国为受援国到合作国的变迁特征。百年的变迁有其自身规律,双方合作的演化是内外部因素共同驱动的结果。新时期,在高质量共建“一带一路”背景下,中俄两国社会保障交往将朝着高质量务实合作发展;双方应进一步深化制度改革领域的合作,推进管理体制的创新,同时亟须加快双边社会保障协定协商进程,共同促进“一带一路”区域社会保障合作。

【关键词】 社会保障 中俄关系 “一带一路” 区域合作 高质量发展

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“海峡两岸劳动力流动现状调查与劳动权益保障研究”(项目批准号:18ZDA083)。

【作者简介】 雷雁洵,西北大学公共管理学院博士研究生;周明,西北大学公共管理学院教授、博士生导师。

俄罗斯是中国最大的邻国,也是“一带一路”倡议中重要的一环。自“一带一路”倡议提出以来,中俄两国交往密切,各领域合作均取得丰硕成果,社会保障领域的交往也更加积极。社会保障是中俄合作领域中的重要组成部分,“一带一路”倡议对于推动中俄两国甚至区域内国家社会保障制度的共同发展具有重要意义;同时,随着各领域合作的深入,各类服务要有更精准的对接和高效的保障,相关企业和人员对社会保障有了更迫切的需求,因此,社会保障合作也是完善“一带一路”服务保障的重要内容之一。在“一带一路”倡议提出 10 周年之际,中俄社会保障交流与合作的重要性愈加凸显。

回顾历史,中俄社会保障交往经历了不同阶段。早期,中国共产党对社会保障制度的探索与苏联有着密不可分的联系,从建党初期为工人阶级谋取

劳动权益的斗争到新中国成立初期社会保障制度的初步建立,都在很大程度上承袭了马克思列宁社会保障思想,学习和借鉴了苏联模式。改革开放后,中国逐渐走向世界,吸收和借鉴各国经验,逐步建立现代社会保障制度体系,建成了世界最大的社会保障网,中俄逐渐开启了社会保障领域的平等交往。现阶段,中俄关系升级为新时代全面战略协作伙伴关系,两国社会保障交往提到了新高度。任何国家的社会保障制度都是其经济、人口、政治和社会文化等条件约束下的适应性选择^①,中俄的社会保障交往同样受到两国政治、文化、经济等因素的影响。在新时代和高质量共建“一带一路”背景下,两国社会保障交往也应不断完善,以适应不断发展的新形势。

本文以社会保障制度的核心内容——社会保险为重点,对中俄社会保障交往进行了简单回顾,以期对两国社会保障交往历程、变迁特征和演变规律有一个清晰认识,同时进一步分析在新起点上两国社会保障交往的发展趋势,这对推进双方社会保障制度的完善、促进“一带一路”区域社会保障合作、高质量共建“一带一路”具有重要意义。

一 传统模式下的中苏社会保障交往

苏联时期,中国和苏联的社会保障采取国家保障型模式。中苏社会保障交往基本可以归结为计划经济体制下的传统模式,具体可划分为起步奠基阶段(1921~1945年)、密切发展阶段(1946~1960年)和低谷转折阶段(1961~1991年)。

(一) 起步奠基阶段(1921~1945年)

20世纪初,俄国十月革命的胜利为处在黑暗中的中国带来了马克思列宁主义和社会主义思想。列宁在俄国逐步建立起社会保障制度,不仅对当时的俄国有着重要影响,同时也为其他国家无产阶级的社会保障事业提供了借鉴。一方面,在列宁倡导下成立的共产国际积极帮助其他国家无产阶级进行革命,将社会保障权益的争取同工人运动紧密结合;另一方面,俄国为以工人阶级为主的无产阶级发声,极大地吸引了中国人,中国进步青年开始“行走苏俄”^②,

^① 席恒:《新时代、新社保与新政策——党的十九大之后中国社会保障事业的发展趋势》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2019年第1期。

^② 1917年11月7日成立俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国,简称苏俄,1937年改为俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国;1922年12月30日成立的是苏维埃社会主义共和国联盟,简称苏联。

进行实地考察和学习。

1920年4月,维经斯基作为第一位来华的红色使者带来了大量苏俄资料和书刊,帮助中国无产阶级建立工会、创办工人刊物、开办工人学校;帮助知识分子成立共产主义小组、积极开展工人运动。同年10月,中国第一批赴俄的瞿秋白、俞颂华等人前往莫斯科。瞿秋白在俄两年考察范围广泛,重点研究了苏联劳动法、苏维埃宪法等法律,并以“劳工保险”的概念向国内传播保险理念^①。这些经历使其当之无愧地成为建党初期中国社会保险的“引路人”。与此同时,共产国际帮助成立了中国共产党,号召共产主义者要关心群众的经济和政治要求。于是,回应工人阶级的要求、注重工人阶级福利的社会保障制度自一开始就成为中国共产党关注的现实问题^②。之后,中国共产党大多数有关社会保障的会议和活动都是在共产国际的参与和指导下开展的,一直致力于改善工人和农民的生活状况。

在中华苏维埃第一次全国代表大会召开之前,共产国际远东局代中国共产党起草了主要法律和决议文件,包括宪法草案、劳动法、经济政策等^③。其中,《中华苏维埃共和国宪法大纲》仿照1918年苏俄宪法和1924年苏联宪法,在其一般原则和具体规定中都借鉴了相关内容^④。大纲指出,中华苏维埃政权要制定劳动法,创立社会保险制度和国家失业津贴。《中华苏维埃共和国劳动法》第10章规定的社会保险基金、种类等也与1918年苏俄劳动法典中的条文相似。这一时期中国共产党与社会保障相关的文件都深深打上了苏俄印记。抗日战争爆发后,中国共产党关于社会保障的一切实践活动都成为谋取抗战胜利的重要工具,中苏社会保障交往更多体现在苏联和共产国际对中国共产党的各种指示、建议等宏观方面。在共产国际“建立抗日民族统一战线”大方针的指导下,中国共产党在陕甘宁边区实施了针对各个阶级的社会保障政策,对军人的优抚安置、对工人的待遇改善、对农民的减租减息、对地主富农的取消限制、对灾民难民的开荒生产和帮扶都充分考虑到各个阶级的需求,极大地改善了边区军民的生产生活状况。

① 戈戈:《建党初期社会保险的“引路人”》,《中国社会保障》2019年第5期。

② 席恒、余澍、李东方:《光荣与梦想:中国共产党社会保障100年回顾》,《管理世界》2021年第4期。

③ 凌步机:《共产国际与中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会的召开》,《苏区研究》2015年第3期。

④ 孙光妍、于逸生:《苏联法影响中国法制发展进程之回顾》,《法学研究》2003年第1期。

总的来说,这一时期苏联初步探索并建立了包括工人和雇员及其家庭的养老金、残疾金、抚恤金以及各类补助金等社会保障制度,而年幼的中国共产党在社会保障方面处于“零起点”,需要苏联的不断帮助。可以说,这一阶段中苏社会保障交往始于特定背景下,社会保障主要服务于工人运动和抗日战争。因此,双方社会保障交往更多体现在共产国际在中国工人运动和抗日战争中对中国共产党有关社会保障方面的指导,还体现在革命进步青年赴苏考察、学习社会保障相关理论和实践,投身劳动立法的研究中。

(二) 密切发展阶段(1946~1960年)

中华人民共和国成立前后,全面学习苏联是这一时期的关键词。哈尔滨作为新中国第一个被解放的大城市,背靠苏联,受苏联影响尤为突出,市内重点企业的建设、国营企业的经营都参照苏联企业管理模式,为工人提供劳动保险,提供居住、医疗、饮食、娱乐等生活福利。1948年,哈尔滨颁布《哈尔滨特别市战时暂行劳动法(草案)》和《哈尔滨特别市战时暂行劳动保险条例》,提出要对公营、私营、合作经营企业职工实行劳动保险,劳动保险的种类以及各种补助金的规定大量参考了苏联经验。同年12月,东北行政委员会颁布《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》。该条例由从苏联归来的李立三参照苏联社会保险制度起草,规定职工享有生、老、病、死、伤、残等待遇,并在中国历史上首次提出为职工创办疗养、休养、养老等集体劳动保险^①。

1949年6月,刘少奇秘密访问苏联,向斯大林提出要学习苏联经验,希望能派出“各种负责干部”到苏联参观学习,这些想法后来基本实现,待其8月回国时,还带回一个苏联高级专家顾问团。当时,新中国的总工会国际科有四位苏联专家协助工作,为首的是苏共中央候补委员卡列巴诺夫,还有一位专家专门从事社会保险制度的研究。1951年2月,《中华人民共和国劳动保险条例》颁布,该条例源自1931年《中华苏维埃共和国劳动法》和1948年《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》^②,苏联专家为劳动保险条例的立法调研和起草提供了很大帮助。此外,制定新中国宪法时,毛泽东开列了10种宪

^① 戈戈:《新中国社会保险史的序章——〈东北公营企业战时暂行劳动保险条例〉概览》,《中国社会保障》2019年第8期。

^② 郑功成:《中国社会保障70年发展(1949~2019):回顾与展望》,《中国人民大学学报》2019年第5期。

法参考书目,其中第一本就是1936年苏联宪法及斯大林报告,第二本是1918年苏俄宪法^①。新中国宪法总体上参照了苏联1936年宪法结构,部分条文的行文措辞与苏联宪法很相似,在公民的基本权利中规定了大量有关社会保障方面的权利。

1956年7月,中苏文化合作计划在莫斯科签订,双方同意巩固和发展两国间的合作,互派相关领域工作者访问、考察和参加会议。同年9月,以曹阳戈为首的中国劳动考察团到苏联进行了为期两个多月的参观和访问,考察团吸取了苏联劳动工作中的丰富经验,并整理写成了《苏联劳动工作见闻札记》,介绍了苏联的社会保险、职工福利、工资制度等众多内容;其间,考察团还访问了1955年成立的苏联劳动科学研究所,该研究所是一个跨部门科研组织,专门从事劳动和社会保障方面的研究。

总体来看,20世纪50年代新中国实行向苏联“一边倒”政策,社会保障制度选择了与计划经济体制相适应的苏联模式——国家—单位保障制,即国家包揽一切,公民的生老病死全靠国家和单位(或集体)。这一时期,中苏社会保障交往密切,主要体现在苏联帮助新中国进行社会保障制度建设,苏联专家顾问在总体上指导、协助制定相关政策法规,以及中国代表团赴苏考察等,新中国学习苏联的热情高涨。

(三) 低谷转折阶段(1961~1991年)

1960年,中苏分歧逐渐形成并公开化,苏联撤走在华全部专家顾问,中苏关系恶化,很多领域的交流与合作因此终止,社会保障领域的交往亦进入低谷。之后经历了20多年沉寂,直到20世纪80年代两国社会保障交往才逐步恢复正常。

1986年5月,中苏在莫斯科签订1986~1987年文化合作计划,与之前不同的是,这个计划的内容更加具体,细致地列出了各领域合作的条件和要求,并且把社会保障领域单独列出;第一部分第四条明确提到,将促进中国民政部和苏联社会保障部之间的交流并建立直接联系,双方互派专家代表团,互相了解对方社会保障工作情况,并规定了代表团的人数和访问周期。之后,1988年签订的1988~1990年文化合作计划也提到了双方将根据商定的议题互派专家代表团。

除了签订文化合作计划,两国劳动科学研究所也派代表团开始定期互访。1989年12月,苏联劳动科学研究所代表团对中国进行访问,双方认为两

^① 李斌:《向苏联老大哥学习运动纪实》,东方出版社2014年版,第35页。

国在社会保险制度改革方面面临着共同问题,在如何合理地提高养老金水平并与过去的劳动贡献挂钩以及减少国家财政对社会保险的补贴等方面可以开展共同研究。1990年6月,中国劳动科学研究所代表团访问苏联,苏联有关专家与中国代表团进行了多次座谈,并向中方介绍了苏联的社会保障情况以及劳动科学研究所的科研工作、机构设置和经费来源等情况。1991年,两国劳动科学研究所代表团再次互访,对下一年度社会保险合作研究等事项进行具体协商。

可以看出,自中苏关系缓和以来,两国社会保障交往逐渐恢复,文化合作计划的定期签订以及劳动科学研究所代表团的定期互访逐渐成为一种事务性机制。不过,与20世纪50年代中国全面学习苏联不同的是,此时两国社会保障制度都出现了原有制度僵化、平均主义、国家和单位负担重、效率低下等问题,过度强调国家和单位的责任而未让个人参与分担使社会保障制度难以持续。因此,双方社会保障交往的焦点转向制度所产生的共同问题以及如何启动改革上,而不再以中方学习苏联经验为主。

二 现代模式下的中俄社会保障交往

20世纪90年代之后,中国和俄罗斯逐渐建立起与市场经济相适应的现代模式下的社会保障制度,双方社会保障交往具体可分为平稳过渡阶段(1991~1999年)和深入合作阶段(2000年至今)。

(一) 平稳过渡阶段(1991~1999年)

1991年12月底,拥有约70年历史的苏联一夜之间解体,俄罗斯成为唯一继承国;当月,中俄签署《中俄两国会谈纪要》,使两国得以继承和发展20世纪80年代以来双方交往中的积极成果^①。此后,中苏关系平稳过渡到中俄关系,社会保障领域的合作与交流亦平稳过渡。

1992年3月,俄罗斯劳动科学研究所代表团访华,这是苏联解体后中俄社会保障领域的第一次互动。当时,中国已经决定改革企业职工养老保险制度,并明确了社会保险采取统筹方式的基本方向。俄罗斯代表团考察了解了中国具体的改革情况,双方主要就“中苏社会保障问题合作研究报告”进行了磋商。同年12月,中俄政府签订关于在社会劳动领域进行合作的协定,该协定可以视为中俄在社会劳动领域合作的一个纲领性文件。该协定指出,双方

^① 杨闯、高飞、冯玉军:《百年中俄关系》,世界知识出版社2006年版,第305页。

将在社会保障与社会保险等九个方面进行合作,规定了具体的合作方式,并提出要协助发展该领域内科学研究机构、社会组织和企业间的合作。此后,两国在社会劳动领域的合作都以此协定为基础。1993年,俄罗斯举办“向市场经济过渡时期的社会保障”国际会议,会上中国代表介绍了中国社会保障制度改革和农村社会保障问题。这次会议对俄罗斯制定相关社会政策有着积极意义。

从1994年起,中俄启动两国元首和政府首脑定期会晤机制,高层领导人交往的机制化直接加强了两国在各领域的交流,包括社会保障领域。1997年和1999年,中国劳动和社会保障部与俄罗斯劳动和社会保障部签订了双方在劳动和社会保障领域合作的谅解备忘录。1999年的备忘录强调,要优先开展社会保险等四个方面的合作,社会保险方面的合作包括立法及管理体制、待遇结构和给付标准、企业补充保险制度、相关数据的管理和保护、经办机构等多个维度。

总体上,这一阶段中俄社会保障交往平稳过渡,并未受到苏联解体的影响,很多领域的合作机制初步形成。两国的社会保障制度自此真正进入转型期,即从国家—单位保障制转向国家—社会保障制,实行国家、企业和个人社会保障责任分担机制。而相比俄罗斯在现收现付制度基础上的改革所带来的一系列问题,如保障水平下降、养老金严重拖欠、缴费不足、财政赤字严重等,中国社会保障制度的改革思路已较为明晰,决定采取部分积累制。因此,中俄社会保障交往的内容主要集中于向市场经济过渡背景下的社会保障制度改革。

(二) 深入合作阶段(2000年至今)

进入21世纪,中俄社会保障领域除了一些机制化的交往,还呈现新的特点:多样化、精细化、区域化。

随着跨国劳动力的增加,一国公民在对方国家从事短期劳务被视为中俄极具前途的合作领域。2000年11月,中俄签订两国公民在对方国家的短期劳务协定,其中对短期劳务人员的社会保险作了具体的规定,包括养老保险、失业保险、医疗保险以及工伤、职业病和其他健康损害等,充分保障了跨国劳动者的权益。2002年年初,俄罗斯劳动科学研究所代表团再次来中国考察,此时的俄罗斯在普京执政后刚刚开启新一轮养老保险制度改革,“三支柱”养老保险制度在俄罗斯最终落地,而“三支柱”养老保险中最重要的第二支柱“强制性养老保险”的现收现付部分和个人积累部分与中国养老保险采取的“社会统筹+个人账户”很类似,有很多问题值得双方共同探讨,时任中国劳

动和社会保障部副部长王东进向俄方介绍了中国在劳动和社会保障领域的改革、发展及研究情况。

随着全球化的推进和区域性组织的发展,中俄社会保障交往越来越多地体现为双方共同参与区域性或国际性活动。2004年,在国际社会保障协会第28届全球大会上,俄罗斯退休基金会董事长巴塔诺夫表示,中俄两国都是人口大国,在保障老年人权益方面有共同的任务,两国应加强在养老保险改革方面的合作;巴塔诺夫还介绍了俄罗斯退休保险制度中实行个人账户和部分基金积累的经验^①。之后,在“金砖国家”扩大社会保障覆盖面研讨会上,俄罗斯联邦养老保险基金会的莉丽亚·塔然尼克介绍了俄罗斯养老金管理机构以及俄罗斯养老保险制度的相关情况;时任中国人力资源和社会保障部副部长胡晓义指出,集中力量覆盖重点人群是社会保障扩大覆盖面较为有效的策略,对于发展中国家来说,首要目标就是扩大社会保障覆盖面;与会代表认为,各国应相互借鉴交流,共同促进社会保障事业的健康发展。2013年,中国“一带一路”倡议提出之后,俄罗斯作为主要参与国积极响应和支持这一倡议,中俄两国共同出席国际活动的特点愈加明显。

2014年,中俄签署新的劳动和社会保障领域合作谅解备忘录,俄罗斯劳动和社会保障部副部长塔季杨娜·布里诺娃表示,该文件的签署将为在两国境内从事经营活动的公民解决退休金和社会保险方面的问题,保证两国间更紧密的协作,促进双方就养老和社会保障问题共同研究解决方案^②。2021年,双方续签了劳动和社会保障领域合作谅解备忘录,进一步深化了该领域的交流与合作。

值得一提的是2018年两国元首签订的《中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明》,声明第26条明确提到,要推动两国在社会救助、养老服务、社会福利、社区治理等领域的交流与合作^③;中俄联合声明中不仅明确出现有关“社会保障”的关键词,而且内容还涉及社会福利、社会救助等其他类型的社会保障制度,更加凸显了两国在该领域合作的重要性。

总而言之,这一时期中俄社会保障交往更加务实,双方的合作范围不断

① 《俄罗斯专家希望加强俄中两国在养老领域的合作》, <http://news.sina.com.cn/o/2004-09-16/20403687493s.shtml>

② Россия и Китай договорились о сотрудничестве по вопросам труда. <https://ria.ru/20140526/1009469671.html>

③ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明(全文)》, http://www.xinhuanet.com/world/2018-06/08/c_1122959198.htm

扩大,合作有了较多新突破。尤其是,两国的社会保障交流逐渐放在更大的多边合作框架内,双方共同参与社会保障区域性、国际性的活动。此外,除了国家层面的交往,地方政府、民间组织等其他层面的频繁交往也充实了两国在该领域的交流,如中国东北地区与俄罗斯远东地区之间的地方合作,两国高校、科研机构之间的学术研讨以及各种协会之间的相互协作等。

三 中俄社会保障交往的基本特征及演变规律

从前文梳理中可以发现,中俄社会保障交往的每个阶段都有不同的内容和方式,带有独特的时代烙印。纵观整个社会保障交往史,呈现鲜明的内在特征和演变规律。

(一) 基本特征:四个转变

从交往目的、交往内容、交往模式和交往地位等方面来看,中俄社会保障交往有显著的特征变化,概括起来,经历了以下四个转变。

1. 交往目的:从政治性到社会性的转变

中俄社会保障交往在不同阶段表现出不同的目的性。中苏时期,两国社会保障交往更多地服务于政治。对于苏联来说,作为世界上建立的第一个社会主义国家,它积极帮助被压迫民族进行革命,发展无产阶级政党领导的社会主义事业,以此壮大社会主义阵营,提高其国际地位。同时,出于地缘政治和国家安全考虑,苏联一直与中国保持着密切交往,将中国作为其对抗英美的缓冲地带。对于中国来说,年幼的中国共产党无论在工人革命还是在经济建设中都需要向苏联学习、汲取其经验,以巩固新生政党、新生政权。从社会保障制度本身来讲,苏联的社会保障模式在当时是社会主义优越性的集中体现,它基于马克思列宁主义和社会主义,体现了公平正义的原则,是无产阶级反对资产阶级斗争的重要内容和手段。因此,在那个特殊年代,两国之间的社会保障交往带有浓重的意识形态色彩,表现出明显的政治性。

20世纪80年代后,中苏关系逐渐恢复正常,尤其是苏联解体之后,意识形态色彩淡化,两国的社会保障交往更多地突出社会保障本身所具有的社会性,不再单纯从属于政治要求。社会保障制度作为两国经济社会领域的一项重要制度,是对全体社会成员可能面临的生活风险的防范,以保障公民最基本的生活需要和增进其各项福利,是双方社会经济政策的一个重要组成部分。在中俄政治互信的前提下,两国社会保障交往逐渐聚焦于社会保障制度本身的改革和完善,更具专业性,双方旨在寻求更多社保领域的合作,解决发

展中的难题和新问题,社会经济属性明显增强。

2. 交往内容:从制度建构到内容多元的转变

中苏时期,两国社会保障交往多体现在基础层面,体现在苏联对中国在社会保障制度建构过程中的帮助和影响。在起步奠基阶段,苏联帮助中国工人阶级成立工会,通过工人运动不断提高工人觉悟,使其争取劳动和社会保障权益;中华苏维埃政权存续时,共产国际帮助中国共产党起草劳动法、土地法、宪法等法律文件和决议,以法律形式保障工人和农民的利益;抗日战争时期,通过共产国际“抗日民族统一战线”大方针的指导及其提供的各种援助,中国共产党改善了根据地军民的生产生活条件。在密切联系阶段,苏联军队、侨民、工厂企业等苏联因素对中国东北解放区劳动保险的法治建设产生了深远影响。新中国成立后,苏联派出的专家顾问对中国与社会保障相关的法律建设提供了一系列实质性的帮助。可以看出,中苏时期,两国社会保障交往的内容主要是中国对苏联社会保障管理体制、制度模式、法律法规建设等方面的学习和探索。

中俄时期,两国社会保障交往内容完全不同于中苏时期,伴随着社会保障思维的转变,建立与市场经济体制相适应的现代社会保障制度体系成为两国共同的选择。两国开始重塑国民的社会保障理念,其生老病死不再指望国家和单位,而是逐渐认同个人参与缴费的责任分担机制,社会保障坚持效率兼公平的价值取向,因此,制度改革始终是双方社会保障交往的重点。与此同时,人口结构的变化以及经济社会的发展使养老保障问题凸显,养老金制度改革成为两国交流合作的重要内容。20世纪末,随着社会保障国际合作进入成熟阶段,中俄两国也将社会保障制度建设从国内企业和劳动者延伸到跨国企业和跨国劳动者,增加了针对跨国群体的社会保障合作。总之,中俄时期两国社会保障交往内容多元,涉及理论层面、管理层面、技术层面等多个维度,紧贴社会保障发展的现实需要。

3. 交往模式:从单方学习到双方合作的转变

在俄国社会主义革命和建设过程中,列宁继承了马克思、恩格斯的社会保障思想,积极探索社会保障制度在社会主义国家建设中的地位、作用、意义和基本原则,为世界上第一个社会主义国家的社会保障制度建设作出了重大贡献,同时也为其他社会主义国家社会保障事业的建设作出了表率^①,中国就是其中之一。中苏时期,两国的社会保障交往模式主要是中国对苏联社会

^① 梅哲:《列宁的社会保障思想研究》,《马克思主义研究》2007年第8期。

保障制度的单方面学习,经历了从最初直接照搬苏联模式的机械学习到后来将苏联经验与中国实际相结合的借鉴创新,最终在计划经济体制下建立了与苏联相同的国家包办式的社会保障制度。

20世纪90年代,随着中俄向市场经济过渡,计划经济体制下社会保障制度的弊端逐渐显现,两国都踏上了改革之路。中国实施改革开放和“走出去”战略,向世界发达国家学习社会保障先进经验;而俄罗斯经过政治上的解体、经济上的“休克疗法”,社会保障制度也亟须同步变革,开始借鉴西方发达国家经验。因此,两国社会保障交往有了共同的起点和共同的话题,即在改革道路上交流经验、共同探索。不同的是,俄罗斯社会保障制度的改革处在动荡的政治环境和经济大萧条之中,进行的是激进式改革,而中国社会保障制度的改革在较稳定的社会经济环境下进行,采取的是渐进式改革。这一时期,两国社会保障交往模式发生了根本变化,不再是中国对俄方单方面学习,而是双方在社会保障制度改革道路上的平等交流与合作,是对现代社会保障制度发展和完善的共同切磋和探讨。

4. 交往地位:中国从社会保障受援国转向社会保障合作国

中俄社会保障交往的一个明显特征是两国交往地位的变化,中国从社会保障受援国逐渐转变为社会保障合作国,甚至在某种程度上成为促进双方社会保障发展合作的倡导国。中国改革开放之前,两国社会保障交往一直以苏联为主体,苏联在没有任何先例的情况下对国家社会保障模式进行尝试,这对当时处于黑暗和严重落后状态的中国来说是极度向往的,因此中国一直将苏联作为主要示范者和学习的对象。无论是社会保险制度的推广,还是各类补助金制度的建立以及集体福利制度的实施,中国始终是两国社会保障发展合作的受援国,是接受苏联帮助的一方。

改革开放之后,中国大力发展经济,逐渐走向世界舞台,建成了具有中国特色的社会保障制度体系,织就了世界上规模最大的社会保障安全网。中国在社会保障方面取得的成就对俄罗斯具有较大吸引力,尽管俄罗斯社会保障制度深受西方思潮影响,但中国经验、中国方案也有值得俄罗斯参考和借鉴的地方。此外,在双方共同参与的区域性组织和国际舞台上,中国也在积极推动各国社会保障的共同发展与合作交流。例如,国际社会保障协会第28届全球大会接受了中国提出的“人人享受社会保障”的理念,第107届国际劳工大会决议中引入了中国提出的“构建人类命运共同体”的理念,第108届国际劳工大会宣言提出了中国“以人为本”理念的的未来工作议程等。显然,中国在中俄社会保障交往中已经成为重要的一方,是平

等的社会保障合作国,甚至成为促进中俄与其他国家社会保障发展与合作的倡导国。

(二)演变规律:“外部+内部”因素共同驱动

中俄社会保障交往受外部因素和内部因素共同驱动,它不是一个单独运作系统,而是一个政治、经济、社会有机结合的整体,是多种因素综合影响下的交流与合作。

1. 外部驱动

外部驱动主要指中俄社会保障交往受两国政治和经济因素的影响。

首先,无论哪个阶段,中俄社会保障交往深受两国政治关系的影响和制约。中国共产党建党初期的“共产国际援助”,新中国成立初期的“同志加兄弟”,之后20多年的“分歧和曲折”;苏联解体后,中俄关系持续升级,1992年两国“相互视为友好国家”,1994年建立“建设性伙伴关系”,1996年发展为“面向21世纪的战略协作伙伴关系”,2011年升级为“全面战略协作伙伴关系”,2019年步入“新时代全面战略协作伙伴关系”。从这些关键词可以看出,中苏(俄)社会保障交往贯穿了两国关系发展的全过程,其发展受两国政治关系的直接影响,尤其是中俄时期,政治关系的稳定健康发展为社会保障领域的深层次交流提供了保障。

其次,中俄经济关系的持续升温进一步引领和驱动了两国社会保障的交流与合作。尤其是21世纪以来,一方面受全球经济一体化的影响,另一方面中国提出的“一带一路”倡议与俄罗斯主导的欧亚经济联盟对接,使中俄在经济领域开展了大规模、深层次的合作,战略性大项目愈来愈多。此外,2014年乌克兰危机后,美国对俄罗斯实行制裁,2018年美国又对中国商品加征关税,中俄两国都面临来自美国的巨大压力,经济合作逆势上扬,贸易、能源、投资等领域的合作方兴未艾^①。经济领域的频繁互动增强了相关企业、组织和人员的流动性,衍生了这部分群体更多的社会保障需求,积极推动着两国社会保障合作的协商进程。

2. 内部驱动

内部驱动主要指中俄社会保障交往受到两国社会保障思想转变以及社会保障制度发展和完善的自我驱动,即中俄社会保障交往有其自身独立性,这是由社会保障的经济社会属性决定的。社会保障作为造福一国公民、增进

^① 冯玉军:《中俄经济关系:现状、特点及平衡发展》,《亚太安全与海洋研究》2021年第3期。

公共福利的有效手段,一直以来深受世界各国关注和重视,中俄两国在不同阶段的交往既是出于社会保障制度本身的需求,也是出于社会保障制度转型和改革的需要。

中苏时期,两国社会保障交往出于中国急需建立一整套有利于维护劳动人民权益的社会保障制度,苏联相对完善的社会保障制度为中国的社会主义制度建设提供了可能。20世纪90年代后,中俄社会保障思想发生了巨大转变,计划经济体制下的国家保障型模式已不再适宜,面对原有制度模式的内在缺陷以及转型过程中社会保障新模式的选择,双方社会保障交往的重心发生了变化。受世界银行“多支柱”养老金制度的影响,中俄都选择了部分基金积累的社会保险基金筹资方式,以强调个人的责任,减轻政府的负担,同时还积极发展各种补充养老保险,形成由政府主导、责任分担、社会化的多层次社会保障体系。同时,西方国家备受人口老龄化困扰,养老金的可持续发展受到巨大挑战,已先于中国和俄罗斯开启了养老金的进一步改革,其改革思想又推动着中俄在相关领域的探索和交流。社会保障改革思想的转化和理论的发展不断推动着两国在实践层面的交往,因此,中俄社会保障交往演变的本质还是社会保障制度可持续发展的需求。

四 高质量务实合作:中俄社会保障交往的新篇章

2023年是中国“一带一路”倡议提出10周年,也是一个新起点,预示着中俄各个领域的交往与合作即将翻开新篇章,进入新的发展时期。两国社会保障交往也要适应新形势,双方要不断推动合作的广度和深度,使制度改革、管理体制、双边合作及区域内多边协作等各个层面都朝着高质量务实方向发展。

(一) 深化制度改革领域的合作

制度改革领域的合作是中俄社会保障交往的重要内容,尤其是养老保险制度的改革一直是重中之重。中俄两国都面临着严峻的人口老龄化趋势,如何缓解出生率降低、劳动力减少、老龄人口增多、预期寿命增加等因素对现行养老保险制度造成的冲击和压力,减少财政补贴和养老金赤字,是双方共同面临的难题。未来,两国需要在这些方面加强对话沟通,寻找解决途径。

2018年,俄罗斯颁布了提高退休年龄的政策,最初“将男性退休年龄延至65岁,女性退休年龄延至63岁”的方案遭到俄罗斯公民的强烈抵制和抗

议,最终妥协方案为“男性退休年龄延至 65 岁,女性退休年龄延至 60 岁”^①。尽管政府做了妥协,仍然引发了民众大规模的抗议,普京总统的支持率因此大幅下降,统一俄罗斯党在之后的地区选举中也遭受重创^②,产生了一系列负面影响。在中国,延迟退休也将是必然趋势,实施渐进式延迟法定退休年龄政策已经明确写入党的二十大报告。俄罗斯提高退休年龄,从政策制定、政策执行到政策影响和效果都可以为中国提供经验和教训。未来,两国应加强这方面的沟通,共同推进延迟退休政策的顺利实施,促进政策效果向更为积极的方向发展。此外,俄罗斯养老储蓄金的发展一直不容乐观,自 2014 年被冻结后,每年都延长冻结期限,2022 年年底决定将冻结期限延至 2025 年^③。养老储蓄金冻结后,俄罗斯财政部和央行尝试了几种转型方案,2016 年提出建立个人养老金(ИПК)^④,2019 年提出实行养老金保障计划(ГПП)^⑤,2020 年提议建立新的个人投资账户(ИИС)^⑥,但这些方案一直都未实行。2022 年年底,俄罗斯财政部和央行制定了公民长期储蓄计划草案,计划于 2023 年上半年进行立法改革工作,草案提出将新的个人投资账户(即第三类个人投资账户)用于养老金计划^⑦。总之,自 2016 年以来,俄罗斯一直致力于制定新的养老储蓄金制度,鼓励公民自愿进行养老金积累。而中国于 2022 年 4 月公布了《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》,并于 11 月底正式实行个人养老金制度,开始个人养老金账户的完全积累。因

① 高际香:《俄罗斯延迟退休的经济与社会效应分析》,《欧亚经济》2019 年第 5 期。

② Elena Maltseva, *The Politics of Retirement Age Increase in Russia: Proposals, Protests and Concessions*, *Russian Politics*, 2019, Vol. 4(3): pp. 375 – 399.

③ Федеральный закон от 05.12.2022 г. № 472 – ФЗ о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48604>

④ У россиян появится индивидуальный пенсионный капитал. <https://cbr.ru/press/event/?id=613>

⑤ Минфин доработает проект новой добровольной накопительной пенсионной системы. <https://www.interfax.ru/russia/751466>

⑥ ЦБ предложил создать новый тип инвестиционных счетов для граждан. Будут ли они полезны россиянам, которые хотят самостоятельно копить на пенсию. <https://www.rbc.ru/finances/29/10/2020/5f9aaf759a7947675d4766eb>

⑦ Минфин и ЦБ разработали программу долгосрочных сбережений граждан. <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2022/12/09/954595-minfin-i-tsb-razrabotali>

此,未来两国可以在公民自愿积累养老金方面(如增强自愿养老金储蓄的吸引力、提高资金保障能力等)进行更多探索,使多层次养老金体系成为双方应对人口老龄化的长效机制。

当然,除了养老保险制度改革,中俄两国还应将合作辐射到职业伤害险、长期护理险等险种上,社会经济发展中出现的新情况、新问题将不断推动相关险种的改革。同时,双方还要拓展和丰富社会福利、社会救助等其他类型社会保障制度的合作,取长补短、相互借鉴,积极发展符合各自国情的社会保障体系。

(二) 推进管理体制创新

社会保障管理体制直接影响着社会保障各系统能否顺畅、高效运行,中俄两国应深化这方面的合作,尤其在数字时代更要增强管理体制方面的创新能力,提升管理效率。

一是要加强社会保障信息化管理的合作。互联网、物联网、区块链、人工智能等新技术的不断开发和运用既给社会保障系统的管理带来机遇也带来了挑战,数字时代社会保障的管理必须打破传统管理模式,与时俱进,管理系统应更加便捷化、规范化、信息化和透明化。两国应加强在社会保障信息网络建设、相关数据的存储和处理、各部门信息共享等先进技术层面的合作,相互借鉴,运用技术创新合作方式,使社会保障交往朝着精细化方向发展。

二是加强社会保障基金管理的合作。一方面,为了优化养老基金和社会保险基金的结构,减少管理成本,从2023年1月1日起俄罗斯养老基金和社会保险基金合并为统一的俄联邦养老和社会保险基金(СФР)^①,俄罗斯公民只需向该基金提交一次综合申请,即可获得相应的各种社会福利,简化了服务获取程序。其本质上是一个简化管理程序的问题,两国可以在简化政务服务、降低管理成本问题上进行更多探讨。另一方面,中俄社会保障基金都面临最大限度保值增值问题,俄罗斯通货膨胀率较高,基金投资收益率有时甚至不及通货膨胀率;而中国社会保障基金也面临保值增值效率低下的问题,养老金个人账户“空账”运行、统筹层次低,基金每年实际贬值规模巨大^②;减少财政补贴、使社会保障基金最大限度地保值增值是两国共同的追求。此

^① С 1 января 2023 года ПФР и ФСС будут объединены в единый Социальный фонд России. <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/76232.html>

^② 丛春霞、邵大妞:《完善养老金个人账户——瑞典的经验及启示》,《社会保障研究》2018年第5期。

外,两国的社会保险都存在缴费率较高以及保费少缴漏缴等问题。综上,未来两国可以在社会保障基金的筹集、投资管理和运营监督等方面加强合作,创新合作模式,在如何减少社保基金的少缴漏缴行为、增加基金投资收益和安全性、合理设置管理机构、加强法治监督和民间监督等问题上增强互动。

(三) 加快中俄双边社会保障协定的协商进程

21世纪,俄罗斯政府把经济发展重心转向远东地区,而远东地区人口危机导致的劳动力资源匮乏给中俄两国的劳务合作带来了难得的机会^①。此外,从2006年中俄互办“国家年”开始,几乎每两年都有中俄主题年活动,如“语言年”“旅游年”“青年友好交流年”“媒体交流年”“地方合作交流年”“科技创新年”等,给两国企业和相关人员提供了难得的互动机会和空间。2015年“一带一路”倡议和欧亚经济联盟的对接客观上促进和增强了中俄跨国企业和跨国劳动力的流动性,这部分群体的社会保障问题也因此摆在了更加突出的位置上。

中国自2001年与德国签订首部双边社会保障协定以来,已先后与韩国、丹麦、芬兰、加拿大、瑞士、荷兰、法国、西班牙、卢森堡、日本、塞尔维亚等10多个国家正式签订了双边社会保障协定^②,但与俄罗斯还在协商过程中,暂未达成协定。目前,在中俄签订的短期劳务协定以及劳动与社会保障合作备忘录中,内容有限,覆盖人群也有限,主要针对临时逗留不超过两年的劳动者,符合条件的可以不缴纳养老保险,但是对其他劳动者还存在社会保障双重缴费和待遇支付障碍等问题。因此,中俄两国应加快双边社会保障协定的协商进程,通过合理的制度安排使社会保障的优惠政策覆盖更多的跨国企业和跨国劳动者,有效减轻这部分群体的负担,切实维护其在境外的社会保障权益,为两国“一带一盟”建设提供完善的社会保障服务,更好地助力其他领域的交流与合作。

(四) 共同促进“一带一路”区域社会保障合作

一直以来,中俄两国在众多国际多边机制框架内密切协调和配合,共同倡导和积极参与了上海合作组织、“金砖国家”、亚太经合组织、中俄印机制、二十国集团、东亚峰会和亚信峰会等多边机制,今后的趋势也必然是两国共

^① 雷丽平、朱秀杰:《俄罗斯远东地区人口危机与中俄劳务合作》,《人口学刊》2011年第5期。

^② 《人社部召开社会保障协定宣传工作启动会》, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/rsxw/202107/t20210723_419158.html

同参与其中,扮演重要角色。

区域社会保障合作主要体现在两方面,一是国与国之间社会保障制度的衔接,区域组织和多边机制的发展推动了劳动力的跨国转移和流动,由此带来的流动劳动力的社会保障及相关福利成为一个带有普遍性的议题^①。如前文所述,在“一带一路”倡议推进的背景下,劳动力不仅在中俄之间甚至在区域内国家之间频繁流动,这对区域内社会保障便携性提出了更高的要求,对国家间社会保障制度的衔接产生了更复杂的需求,因此,未来中俄两国要推动“一带一路”区域内社会保障多边合作,积极解决相关群体社会保障的缴费、转移、接续和管理等问题。二是各国社会保障制度本身的发展和完善。区域内国家共同应对人口老龄化、人口贫困等问题,都面临如何完善社会保障体系、造福本国人民的共同课题。除了主要的社会保险方面的合作,在社会救助、社会福利等其他方面也应加大沟通力度。2020年是中国脱贫攻坚的收官之年,中国成功地走出一条具有中国特色的扶贫开发道路,为俄罗斯、中亚国家以及“一带一路”沿线其他发展中国家提供了宝贵的减贫脱贫经验。因此,建立可持续的社会保障制度、致力于减少贫困是今后各国社会保障合作的共同使命。

结 语

从20世纪20年代开始至今,中苏(俄)社会保障交往已有百年历史。百年历程清晰地揭示了两国社会保障交往的变迁特征及其受到两国政治、文化、经济等多重关系的影响。尽管两国的社会保障交往是一个相对狭小的领域,但其重要性却不可忽视。在中俄新时代全面战略协作伙伴关系的新阶段、在“一带一路”倡议提出10周年的新起点上,应不断增进两国政治互信,积极推动经贸和文化往来,全方位地为两国社会保障交往提供稳定的环境和强有力的保障。同时,两国也应不断充实社会保障领域的合作,为其他领域合作提供完善的服务保障和强劲的支撑。总之,在未来的社会保障交往中,中俄两国应展现更多的使命担当,贡献更多“中俄方案”,积极促进区域内各国社会保障制度的共同发展,高质量共建“一带一路”命运共同体。

(责任编辑:农雪梅)

^① 郭秀云:《劳动力转移就业与社会保障多边合作机制研究——借鉴欧盟政策设计及其启示》,《现代经济探讨》2010年第3期。